

Opérations hybrides

Premières leçons de la MINUAD

*Michel Liégeois**

La Mission des Nations Unies et de l'Union africaine au Darfour (MINUAD) a célébré ses deux années d'existence au mois de juillet 2009¹, date à laquelle elle a vu son mandat prolongé d'une année par le Conseil de sécurité des Nations unies². La création de la MINUAD, qui succéda en décembre 2007 à la Mission de l'Union africaine au Soudan (MUAS), constitue une étape importante dans l'évolution des opérations de paix. Son caractère hybride lui confère en effet une originalité qui, si elle ne révolutionne pas le maintien de la paix, pousse un peu plus avant un processus de coopération interinstitutionnelle croissante au cours de la dernière décennie. Les modalités du partenariat développé pour l'occasion par l'ONU et l'Union africaine (UA) ne sont pas seulement inédites; elles sont aussi marquées par l'opacité et l'asymétrie. La presse, les organisations non gouvernementales (ONG), les experts et commentateurs du maintien de la paix et même – en privé – certains représentants des Nations unies et de l'UA se montrent du reste assez critiques à l'égard de la MINUAD en général et de son hybridité en particulier.

* Professeur de Relations internationales à l'Université catholique de Louvain (Belgique). Il mène ses recherches au sein du Centre d'étude des crises et des conflits internationaux (CECRI-UCL) et est membre du Réseau francophone de recherche sur les opérations de paix.

1. La résolution 1769 qui crée la MINUAD a été adoptée le 31 juillet 2007. L'ONU n'a cependant exercé le commandement effectif de l'ensemble des troupes internationales déployées au Darfour qu'à partir du mois de décembre de la même année.
2. ONU, Résolution 1881 (2009) adoptée par le Conseil de sécurité à sa 6175^e séance, le 30 juillet 2009, S/RES/1881.

Alors que la Mission espère atteindre 90% de sa capacité autorisée pour la fin de l'année 2009³ et qu'aucune perspective de règlement politique global ne semble se dégager, il semble bien prématuré de vouloir tirer quelque bilan que ce soit. En revanche, il est possible et nécessaire de tirer les leçons de la transition entre la MUAS et la MINUAD et de procéder à une première évaluation des structures et des arrangements mis en place dans le cadre du partenariat UA-ONU au Darfour.

Après avoir replacé l'opération hybride au Darfour dans le continuum des coopérations interinstitutionnelles en matière d'opérations de paix, ce texte décrira et analysera le processus qui a vu la MINUAD relever l'Union africaine au Darfour. Ensuite, dans un troisième temps, seront exposés le caractère de l'hybridité ainsi que les défis inhérents à cette dernière.

Une dernière clarification s'impose. L'analyse qui suit se concentre délibérément sur les arrangements interinstitutionnels mis en place dans le cadre de la MINUAD. Ce choix ne repose en aucune façon sur l'hypothèse selon laquelle lesdits arrangements constitueraient un facteur décisif de succès ou d'échec de la mission. Si leur importance n'est pas contestable, d'autres éléments constituent des sources de préoccupations autrement plus immédiates pour la hiérarchie de la Mission. Au premier rang de celles-ci figure l'absence de processus de paix viable. L'accord de paix sur le Darfour (APD)⁴ a certes procuré au Conseil de sécurité la base minimale sur laquelle fonder le déploiement des Casques bleus, mais seule une minorité peu représentative des factions rebelles darfouriennes avait signé l'accord en question. Depuis lors, les médiateurs successifs ont échoué dans leurs tentatives pour coordonner les positions de factions de plus en plus nombreuses et de plus en plus divisées. À cette fragmentation de la rébellion darfourienne s'ajoute la motivation variable mais toujours insuffisante du gouvernement soudanais à l'égard du processus de paix.

Peu décidé à la table des négociations, le régime de Khartoum n'a que très peu apprécié de se voir forcer la main par les Occidentaux pour consentir à une présence de l'ONU au Darfour. Son acceptation de la résolution 1769 intervint ainsi sous la menace de sanctions internationales aggravées et fut assortie de plusieurs conditions dont la plus contraignante consistait à exiger de voir la MINUAD présenter un caractère africain; ce qui signifiait non seulement un rôle majeur pour l'UA mais aussi – et cela allait s'avérer d'une

3. Général Martin Luther Agwai, commandant de la MINUAD, Conférence de presse, New York, 7 août 2009.

4. Conclu à Abuja, le 5 mai 2006, sous les auspices de l'UA, l'APD a été signé par le gouvernement soudanais, d'une part, et par la faction dirigée par Minni Arkou Minawi de Armée de libération du Soudan (ALS/MM), d'autre part.

importance cruciale par la suite – un droit de regard sur les pays contributeurs de troupes.

Au cours de la première année d'existence de la MINUAD, l'imagination des autorités soudanaises n'a pas connu de limite dès lors qu'il s'agissait d'en retarder le déploiement: délais pour l'octroi des visas, imbroglio administratif des procédures de mise à disposition des parcelles nécessaires à l'établissement des camps, dédouanement interminable du matériel en transit à Port Soudan, restrictions horaires pour l'utilisation des aéroports, etc. Ces manœuvres d'obstruction se révélèrent d'autant plus efficaces qu'elles s'ajoutaient au cauchemar logistique que constitue en soi l'acheminement de milliers de tonnes d'approvisionnement le long d'une ligne de communication unique et semée d'embûches⁵.

À la complexité interne du conflit au Darfour s'ajoutent les nombreuses interférences avec les enjeux nationaux, d'une part et une instabilité régionale chronique, d'autre part. Considéré dans son ensemble, le Soudan est un pays fondamentalement instable parce que traversé de tensions liées au partage du pouvoir et de la richesse issue des ressources pétrolières. Sur ces oppositions d'intérêts se sont progressivement greffées des grilles de lecture ethniques et religieuses qui affectent les perceptions et les processus d'identification des acteurs; d'où la tendance déjà notée à la fragmentation des factions rebelles et la difficulté à mettre en œuvre une dynamique inclusive de pourparlers de paix.

Le Soudan se trouve de surcroît situé au cœur d'une région dont les multiples conflits interagissent en permanence. Les zones frontalières avec l'Ouganda, le République démocratique du Congo (RDC) et le Tchad servent de terrain de jeux aux groupes armés qui profitent habilement du cloisonnement du champ de bataille pour échapper aux forces armées lancées à leur poursuite. Irrités de voir les pays voisins devenir sanctuaires pour leurs opposants respectifs, les dirigeants se crispent et les conflits internes se doublent alors de tensions bilatérales, ainsi qu'en témoigne, par exemple, la rupture des relations diplomatiques entre le Tchad et le Soudan entre avril 2007 et novembre 2008.

5. Arrivées à Port Soudan, dont les installations sont vétustes et largement insuffisantes, les milliers de tonnes d'équipements de la MINUAD viennent s'y ajouter à celles de la MINUS. Les opérations de déchargement sont lentes, tout comme celles de dédouanement qui leur succèdent. Il s'agit ensuite d'acheminer les cargaisons par route vers la base logistique commune aux deux opérations de l'ONU, à El Obeid, localité distante de 1500 km. De là, l'équipement de la MINUAD doit encore rallier El Fasher, capitale du Darfour. Ces 1000 derniers kilomètres sont de loin les plus périlleux. La route est de médiocre qualité et demeure exposée aux pillards et au banditisme endémique dont souffre la région. À la saison des pluies, cette voie de communication est tout simplement impraticable et il ne reste alors que le transport aérien.

Dans un tel contexte, l'analyse qui suit ne peut escompter établir quelque lien de causalité que ce soit entre la performance globale de la MINUAD après deux années d'existence et les problèmes spécifiques liés à son caractère hybride. Impossible en effet d'isoler l'impact de ce facteur institutionnel, alors que tant d'autres obstacles perturbent le déploiement de la Mission et affectent sa capacité à mettre en œuvre son mandat.

Les partenariats interinstitutionnels en matière de maintien de la paix

Il est souvent fait référence à l'hybridité de la MINUAD comme s'il s'agissait d'une première dans l'histoire des opérations de paix. Ainsi que le notent Bah et Jones⁶, ce partenariat UA-ONU devrait plutôt être compris comme s'inscrivant dans un continuum. La MINUAD ne serait ainsi que le stade le plus récent d'une évolution qui voit les opérations de paix recourir de plus en plus fréquemment aux coopérations interinstitutionnelles. Sur 40 opérations en cours en 2009⁷, la plupart comportaient une forme quelconque de partenariat interinstitutionnel.

Les institutions impliquées dans lesdits partenariats sont de plus en plus diverses et nombreuses. Aux côtés de l'ONU, qui reste l'acteur central du maintien de la paix avec plus de 90 000 soldats, policiers et observateurs militaires déployés dans 17 opérations, l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), l'Union européenne (UE) et l'Union africaine (UA) ont elles aussi développé et mis en œuvre des capacités significatives en matière d'opérations de paix. À ce quatuor ONU-OTAN-UE-UA, il faut encore ajouter les organisations subrégionales africaines⁸ – dont certaines ont déjà prouvé leur capacité – qui joueront un rôle décisif dans la nouvelle architecture de paix et de sécurité africaine (APSA) dont l'opérationnalité des forces en attente (FAA) est attendue pour 2010. D'autres institutions telles que l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), l'Organisation des États américains (OEA) ou la Communauté des États indépendants (CEI) ont apporté des contributions plus limitées et ponctuelles.

6. A. Sarjoh Bah et Bruce D. Jones, *Peace Operations Partnerships: Lessons and Issues from Coordination to Hybrid Arrangements*, Center on International Cooperation, New York University, mai 2008.

7. Selon le site du Réseau francophone sur les opérations de paix : www.operationspaix.net/.

8. Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), Communauté sud-africaine de développement (SADC), Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD), Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) et Afrique du Nord.

La fréquence des partenariats interinstitutionnels s'explique par une combinaison de facteurs au premier rang desquels figure la disparité des capacités opérationnelles des organisations concernées. En dehors de l'ONU et de l'OTAN, aucune autre organisation ne dispose des ressources et du savoir-faire requis pour assurer seule le déploiement permanent d'une centaine de milliers de gardiens de la paix sur près d'une vingtaine de théâtres d'opérations. Encore convient-il de préciser que l'ONU ne peut ni ne veut pratiquer la contre-insurrection telle que l'OTAN la pratique en Afghanistan et que, à l'inverse, l'OTAN ne peut ni ne veut pratiquer le maintien de la paix multidimensionnel de longue durée à l'instar de ce que pratiquent les Nations Unies en Haïti et dans de nombreuses missions sur le continent africain. Ces disparités capacitaires – de même que les spécificités des cultures stratégiques des organisations – conduisent paradoxalement celles-ci à coopérer entre elles dans une perspective de complémentarité afin de couvrir l'éventail des fonctions requises sur un théâtre d'opération donné.

Une seconde raison qui justifie la mise en place de partenariats interinstitutionnels est la recherche de légitimité. La littérature sur le maintien de la paix a souvent souligné le rôle essentiel du Conseil de sécurité en tant que pourvoyeur de légitimité internationale. Pendant la guerre froide, le caractère onusien des opérations de maintien de la paix de la première génération a ainsi permis à celles-ci de connaître un âge d'or qui doit beaucoup à la dimension universelle des Nations Unies et à leur positionnement sans équivalent dans un contexte géopolitique marqué par l'opposition bipolaire entre les superpuissances. *A contrario*, les interventions non revêtues de la légalité onusienne – Kosovo (1999), Irak (2003) – ont fait l'objet de polémiques sur leur légitimité. Plus récemment, la légitimité de l'ONU elle-même a été mise en cause par certains groupuscules violents ainsi qu'en attestent les attentats meurtriers de Bagdad (2003) et Alger (2007). Ces actions résultent d'une stratégie visant à dépeindre l'ONU comme le vecteur des intérêts occidentaux et partant à contester sa légitimité à intervenir dans un certain nombre de conflits. Du coup, la logique habituelle s'inverse et c'est en concluant des partenariats avec des organisations régionales que les Nations Unies peuvent combler leur déficit de légitimité à l'égard de certaines des parties au conflit. C'est le cas au Darfour où l'ONU n'aurait pu se déployer sans s'associer à l'UA.

Dès 1945, la coopération entre l'ONU et les organisations régionales se place sous le signe de la méfiance. La rédaction du chapitre VIII de la Charte ne laisse guère de doute sur les réticences de la majorité des délégations présentes à la conférence de San Francisco. Le premier paragraphe de l'article 52 se borne ainsi à reconnaître qu'« aucune disposition de la charte ne s'op-

pose à l'existence d'accords ou d'organismes régionaux destinés à régler les affaires qui, touchant au maintien de la paix et de la sécurité internationales, se prêtent à une action de caractère régional». Dans la foulée, le même paragraphe s'empresse de préciser que les activités desdits organismes doivent être «compatibles avec les buts et les principes des Nations Unies». Par la suite, les documents, rapports et déclarations successifs émanant des Nations Unies, s'ils admettent graduellement l'intérêt d'une coopération accrue avec les organisations régionales, ne manquent jamais de rappeler la prééminence de l'ONU et le monopole du Conseil de sécurité en matière de mesures coercitives (chapitre VII)⁹.

Tout en reconnaissant que chaque situation présente un caractère *ad hoc* et *sui generis*, Bah et Jones¹⁰ distinguent trois types de partenariats interinstitutionnels en matière d'opérations de paix : séquentiel, parallèle ou intégré.

Le partenariat de type séquentiel décline l'opération en différentes étapes dont chacune sera prise en charge par une organisation différente. Dans la plupart des cas, la composante initiale est régionale (INTERFET¹¹ au Timor-Leste, CEDEAO au Libéria, UA au Burundi) et se voit relevée par une mission de l'ONU dans un délai généralement d'environ une année. Cette modalité joue sur les avantages comparatifs de chacun des acteurs. En raison même de leur proximité géographique, les acteurs régionaux sont plus à même d'intervenir rapidement mais ils manquent souvent des ressources logistiques et financières pour assurer une présence à long terme. À l'inverse, la machinerie onusienne est plus lente à mettre en mouvement mais elle dispose de capacités inégalées pour mener, dans la longue durée, des actions multidimensionnelles de soutien à la paix. Certains estiment que ce modèle devrait être systématisé. L'UE l'a ainsi conceptualisé sous la dénomination de *Bridging Model*¹². De son côté, le groupe d'experts dirigé par Romano Prodi propose que les missions de paix de l'UA passent progressivement sous la direction de l'ONU dans les six mois de leur déploiement¹³. Il existe toutefois quelques cas

9. Pour une analyse plus détaillée de cette question, voir : Michel Liégeois, «La régionalisation des opérations de maintien de la paix», dans Jocelyn Coulon (dir.), *Guide du maintien de la paix 2005*, Outremont, Athéna éditions, 2004.
10. A. Sarjoh Bah et Bruce D. Jones, *op. cit.*, p. 2.
11. International Force for East Timor, coalition *ad hoc* ayant l'Australie comme principale composante.
12. *EU-UN co-operation in Military Crisis Management Operations, Elements of Implementation of the EU-UN Joint Declaration*, Adopted by the European Council (17-18 juin 2004), p. 4.
13. Assemblée générale, Conseil de sécurité, A/63/666 – S/2008/813, *Rapport du groupe d'experts ONU-UA sur les modalités d'appui aux opérations de paix de l'UA sous mandat des Nations unies*, 31 décembre 2008, p. 3.

où le transfert ne s'est pas opéré au bénéfice de l'ONU : en Bosnie (transfert de l'OTAN à l'UE) et au Kosovo (de l'ONU à l'UE), par exemple.

Le partenariat peut aussi prendre la forme d'opérations parallèles. C'est le cas lorsque l'ONU et d'autres entités opèrent sur le même théâtre en utilisant des chaînes de commandement séparées tout en œuvrant aux mêmes objectifs. Jusqu'à présent, le parallélisme n'a jamais concerné des opérations de nature identique. Au contraire, c'est une logique de complémentarité qui gouverne le déploiement de personnel de type différent (militaires en kaki, gardiens de la paix, observateurs militaires, policiers, personnel civil) et réalisant des tâches distinctes.

Une première variante de cette modalité consiste dans un déploiement militaire de courte durée par une organisation en soutien temporaire à une autre. Les opérations Artémis (2003) et EUFOR RDC (2006) réalisées par l'UE en soutien à la Mission des Nations Unies au Congo (MONUC) constituent de bons exemples de cette variante laquelle a fait l'objet d'une conceptualisation par l'UE sous la dénomination de *Stand By Model*¹⁴. Cette modalité avait été inaugurée dès 1995 par la Force de réaction rapide (FRR) déployée en soutien à la Force de protection des Nations Unies (FORPRONU), en Bosnie¹⁵. La brève intervention britannique, en 1999, en soutien à la Mission des Nations Unies en Sierra Leone (MINUSIL) de même que la présence prolongée de l'opération française Licorne en soutien à l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire (ONUCI), constituent des versions mono-nationales d'opérations parallèles.

Une deuxième variante parmi les opérations parallèles consiste dans le déploiement concomitant de militaires et d'observateurs par deux organisations distinctes. Ce fut le cas avec l'ONU et l'UA le long de la frontière entre l'Éthiopie et l'Érythrée ou encore avec la CEI et l'ONU en Géorgie. Dans ce dernier exemple, il y eut même, entre septembre 2008 et juin 2009, date de la fin de la Mission de l'ONU en Géorgie (MONUG), une triple présence

14. *EU-UN co-operation in Military Crisis Management Operations, Elements of Implementation of the EU-UN Joint Declaration*, Adopted by the European Council (17-18 juin 2004), p. 5.
15. À la suite des décès de Casques bleus de la FORPRONU, plusieurs pays participant à la Force décidèrent de créer en juin 1995 une Force de réaction rapide (FRR). Celle-ci était destinée à assurer une meilleure protection des soldats de la paix déployés en Bosnie mais aussi à désenclaver Sarajevo et à réoccuper les sites de regroupement d'armes lourdes des forces serbes autour de la capitale bosniaque. Composée de 3 brigades et commandée par le général français Soubirou, la FRR se composait de 4500 hommes dotés de blindés et d'armes lourdes, issus de France, de Grande-Bretagne et des Pays-Bas. Les États-Unis et l'Allemagne assuraient le transport aéroporté, l'aide logistique et médicale.

lorsque des observateurs de l'UE furent à leur tour déployés sur le même théâtre d'opération.

Une dernière variante consiste dans le déploiement parallèle de deux opérations, l'une militaire l'autre civile. Inauguré en Bosnie après les accords de Dayton (1995), ce modèle a vu cohabiter une opération militaire de l'OTAN (SFOR-IFOR) avec la Mission des Nations Unies en Bosnie-Herzégovine (MINUBH). Quatre années plus tard, cette modalité fut reproduite pratiquement à l'identique au Kosovo avec la KFOR et la MINUK.

Plus rare est la troisième forme de partenariat qui clôt la typologie : les opérations conjointes¹⁶. Dans ce cas, une organisation accepte de subordonner ses moyens au commandement de l'autre. Haïti fut le théâtre de la première expérience de ce type lorsque, en 1993, dans le cadre de la Mission civile internationale en Haïti (MICIVIH) au sein de laquelle les moyens de l'ONU et de l'OEA furent placés sous l'autorité d'un représentant spécial unique. La MINUAD constitue la version la plus récente et la plus élaborée de déploiement conjoint.

À l'instar de toute typologie, la logique tripartite proposée ici fige sans doute à l'excès les formes de coopérations interinstitutionnelles. La réalité peut s'avérer plus subtile. Ainsi, considérer le duo KFOR-MINUK comme un partenariat de type parallèle omet une caractéristique essentielle de la MINUK, laquelle était composée de quatre organisations différentes¹⁷ qui fusionnèrent leurs capacités civiles pour les placer sous l'autorité du représentant spécial de l'ONU. Le pôle MINUK de ce partenariat parallèle devenait donc lui-même une opération conjointe.

Plus récemment, au Tchad, les logiques parallèles et séquentielles furent utilisées de concert puisque le déploiement des militaires de l'EUFOR Tchad/RCA intervint parallèlement à celui du personnel civil et de police fourni par l'ONU. En mars 2009, la relève de l'EUFOR par les Casques bleus de la MINURCAT procédait quant à elle d'une logique séquentielle.

16. Nous nous écartons ici à dessein de la terminologie utilisée par Bah et Jones. Ces derniers utilisent en effet le terme « Integrated Operations » pour désigner la troisième catégorie de leur typologie. Traduit littéralement en français par « Opérations intégrées », ce terme induit un risque de confusion avec le concept onusien d'opération intégrée qui désigne les opérations dans le cadre desquelles l'ensemble des ressources de l'ONU dans le pays de déploiement est placé sous l'autorité unique du représentant du secrétaire général.

17. L'ONU, le Haut Commissariat aux réfugiés (HCR), l'UE et l'OSCE.

La MINUAD : une hybridité sous contraintes

Les coopérations interinstitutionnelles en matière d'opérations de paix répondent à des nécessités en termes de capacité et de légitimité. À cet égard, la genèse de la Mission des Nations Unies et de l'Union africaine au Darfour relève du cas d'école. Les choix institutionnels opérés ne relèvent en effet ni d'un processus volontariste ni d'une démarche rationnelle. L'hybridité de la MINUAD est une modalité par défaut. Elle résulte de subtils compromis entre des contraintes et des intérêts divergents. Elle n'avait la préférence d'aucun acteur et, aujourd'hui encore, on cherche vainement ceux qui s'en disent pleinement satisfaits.

L'histoire de la MINUAD est celle d'une coopération séquentielle avortée. En avril 2004, dans la foulée de l'accord de N'Djamena¹⁸, l'UA décide de créer la Mission de l'Union africaine au Soudan (MUAS) laquelle consiste en 60 observateurs militaires accompagnés d'une force de protection de 300 soldats. Face à la détérioration de la situation, l'UA se voit contrainte de renforcer ces effectifs dès le mois d'octobre de la même année et derechef en mars 2005. Le mandat, jusque-là limité à la surveillance du cessez-le-feu et à la facilitation de la distribution de l'aide humanitaire, est élargi à la protection des civils. Alors que son plafond autorisé atteignait 10 000 soldats et 1500 policiers, l'effectif de la MUAS culmina à environ 7000 soldats et quelque 1360 policiers.

La force de l'UA au Darfour rencontra des difficultés considérables et ne fut jamais en mesure de faire cesser la violence dans un territoire vaste comme la France. Pensée comme une force d'entrée initiale, la MUAS était destinée à être rapidement relevée par l'ONU. Elle attendra finalement trois ans et huit mois pour voir la MINUAD prendre le relais. Au cours de cette période, les difficultés opérationnelles dues à l'insécurité et aux effroyables conditions de vie dans la fournaise du désert darfourien se combinaient avec le déficit de capacité de l'UA elle-même, laquelle ne disposait ni du personnel requis ni des moyens logistiques et financiers¹⁹ pour subvenir aux besoins d'une telle opération sur une aussi longue durée.

Les réticences du gouvernement soudanais et les divisions au sein du Conseil de sécurité de l'ONU retardèrent considérablement le processus de reprise de l'opération de l'UA, à tel point que les premières discussions officielles ne débutèrent qu'au début de l'année 2006. Un communiqué du

18. Cet accord de cessez-le-feu fut signé par le gouvernement du Soudan, l'Armée/Mouvement de libération du Soudan (A/MLS) et le Mouvement pour la justice et l'égalité (MJE).

19. Le coût mensuel de la MUAS s'élevait à environ 25 millions de dollars.

Conseil de paix et de sécurité (CPS) de l'UA exprima alors son soutien «de principe» à une transition de la MUAS vers une opération de l'ONU. Le mois suivant, le Conseil de sécurité fit de même par la voie d'une déclaration présidentielle et par l'adoption des résolutions 1663 et 1679. Mais, si Khartoum consentait à un soutien logistique à la MUAS par l'ONU, l'UE et l'OTAN, il continuait à s'opposer fermement au déploiement de Casques bleus au Darfour.

Obtenu de haute lutte et au prix de la défection d'une part significative des factions rebelles, l'accord d'Abuja du 5 mai 2006 donna un nouvel élan aux pourparlers en vue d'une présence de l'ONU au Darfour. Les chancelleries occidentales, poussées dans le dos par leur opinion publique, déploierent alors une activité considérable afin de profiter de cette fenêtre d'opportunité. L'encre de l'APD n'est pas encore sèche que le Conseil de sécurité mandate²⁰ une mission UA/ONU d'évaluation technique des besoins de la MUAS et des modalités possibles de transition vers une opération de l'ONU. Onze jours plus tard, ce volontarisme diplomatique aboutit à l'adoption de la résolution 1706 par laquelle le Conseil de sécurité étend le champ d'action de la Mission des Nations Unies au Soudan (MINUS)²¹ au territoire du Darfour tout en portant ses effectifs autorisés à quelque 21 000 soldats, observateurs militaires et policiers. Il ne faudra pas longtemps pour que les principaux promoteurs de la résolution comprennent que leur succès diplomatique apparent tient de la victoire à la Pyrrhus. L'abstention de la Chine, de la Russie et du Qatar et la position inflexible de Khartoum laissent peu d'espoir de voir mises en œuvre les dispositions votées par le Conseil de sécurité.

Il faudra une réunion de haut niveau à Addis-Abeba, le 16 novembre 2006, pour débloquer la situation. Coprésidée par le secrétaire général et par le président de la Commission de l'Union africaine, cette large assemblée comprenait les cinq membres permanents du Conseil, les membres du CPS de l'UA, le gouvernement du Soudan, d'autres pays africains, l'UE et la Ligue arabe. Il y fut convenu d'un processus de soutien de l'ONU à la MUAS décliné en trois phases: 1) déploiement d'un module de soutien immédiat²²,

20. Résolution 1679 adoptée le 16 mai 2006.

21. Déployée en vertu de la résolution 1590 adoptée le 24 mars 2005 par le Conseil de sécurité, la MINUS a pour mandat la supervision de l'Accord de paix global (APG) conclu entre le Nord et le Sud du Soudan.

22. Le module de soutien immédiat (*Light Support Package*) consistait en 105 militaires, 33 policiers, 48 employés civils ainsi que divers éléments logistiques. Débuté en janvier 2007, son déploiement rencontrera de nombreux obstacles liés à l'insécurité au Darfour et à l'absence d'infrastructures d'accueil pour le personnel.

2) déploiement d'un module de soutien renforcé²³, 3) mise en place d'une opération conjointe. Tant le Conseil de sécurité que le CPS endossèrent rapidement les conclusions de ces pourparlers.

La stratégie imaginée dans la capitale éthiopienne visait à déployer les capacités de l'ONU au Darfour en soutien à une MUAS à bout de souffle tout en rencontrant l'exigence de Khartoum de voir la présence internationale au sein de sa province occidentale conserver un caractère africain marqué. Cette exigence soudanaise n'avait pas fini d'empoisonner le processus puisque, dès le 30 novembre, lors de la partie publique d'une réunion du CPS au niveau des chefs d'État et de gouvernement au cours de laquelle furent entérinées les conclusions de la réunion du 16 novembre, le gouvernement soudanais fit circuler un document précisant sa position au sujet des questions relatives à la troisième phase, à savoir l'opération conjointe ONU/UA. Khartoum y exigeait notamment que «l'envoyé spécial» soit nommé conjointement par l'Union africaine et l'ONU et qu'il soit «un Africain acceptable par le gouvernement soudanais». Au cours de la réunion, le président soudanais précisa de surcroît que le commandant de la Force devait être nommé par l'Union africaine. S'agissant des questions de commandement et de contrôle, le gouvernement soudanais estimait qu'elles étaient de la seule responsabilité de l'Union africaine bien que le commandement pourrait être renforcé en appliquant les systèmes et les structures de l'ONU ainsi que par la présence de conseillers de l'ONU, sous réserve qu'ils soient d'un niveau moins élevé que celui des commandants africains²⁴.

Si les exigences soudanaises ne remettaient pas en cause le lancement des deux premières phases de la stratégie d'Addis-Abeba, elles hypothéquaient sérieusement le succès de la troisième. Au cours des mois qui suivirent, l'ONU et l'UA négocièrent donc pied à pied avec Khartoum sur deux fronts. Il s'agissait d'une part d'obtenir la levée des obstructions soudanaises au déploiement des modules de soutien²⁵ et, d'autre part, de convaincre les responsables soudanais d'accepter une force, certes conjointe, mais dont les

23. Le module de soutien renforcé (*Heavy Support Package*) consistait en 2250 militaires, 721 policiers (dont 3 unités de gendarmerie), 1136 employés civils, 984 éléments du personnel de soutien, du matériel logistique et une unité d'aviation comprenant six hélicoptères de combat et des appareils de reconnaissance à voilure fixe.

24. Nations Unies, Conseil de sécurité, *Rapport mensuel du Secrétaire général sur le Darfour*, S/2006/1041, 28 décembre 2006, p. 12.

25. Dans un premier temps, les autorités soudanaises interdirent purement et simplement tout mouvement de personnel portant le béret bleu au Darfour. Elles retardèrent longtemps les autorisations d'occupation des terrains nécessaires à la construction des camps d'accueil du personnel additionnel. Enfin, elles refusèrent le déploiement des hélicoptères du module de soutien renforcé.

aspects opérationnels relèveraient principalement de l'ONU. En définitive, il fallut brandir la menace de sanctions internationales aggravées pour que le gouvernement soudanais consente au déploiement d'une opération hybride ONU/UA.

Au cours de l'année 2007, le DOMP fit preuve d'imagination pour mettre en œuvre les différents volets de la stratégie d'Addis-Abeba. En effet, il était illusoire de vouloir exécuter les trois phases de façon rigoureusement séquentielle, l'une ne succédant à l'autre qu'une fois la précédente dûment réalisée. La mise en œuvre graduelle du module d'appui renforcé débuta donc bien avant l'achèvement du module initial et en même temps que se préparait activement le déploiement des éléments avancés de la future opération conjointe et que le DOMP sollicitait les pays contributeurs afin de trouver les quelque 20 000 soldats requis. Dans un tel contexte, les moyens financiers²⁶, humains et logistiques de la MINUS étant les plus immédiatement disponibles, ils furent amplement sollicités.

La création de la MINUAD

Ce n'est que le 31 juillet 2007, après avoir levé les dernières objections des dirigeants soudanais lors d'une rencontre tenue le 16 juin à Khartoum, que le Conseil de sécurité fut en mesure de voter à l'unanimité la résolution 1769 qui crée la MINUAD. Le Conseil y reprend à son compte le vocable «hybride», inusité dans la terminologie onusienne mais utilisé depuis le début de l'année 2007 par le secrétaire général dans ses rapports préparatoires. La résolution ne compte pas moins de vingt-deux pages pour détailler un mandat ambitieux et multidimensionnel. Dans ces pages, peu de paragraphes sont consacrés à l'explicitation du caractère hybride de l'opération. Bien entendu, la résolution se réfère dûment aux conclusions de la réunion de haut niveau du 16 novembre 2006 ainsi qu'aux documents subséquents produits par le Secrétariat général et par la Commission de l'UA. Certains paragraphes de la résolution en reprennent d'ailleurs les éléments essentiels.

La première indication sur la nature de l'hybridité est donnée par le troisième paragraphe préliminaire qui stipule que

les Nations Unies fourniront les structures d'appui, de commandement et de contrôle, et [rappelle] que la coopération entre l'ONU et les organisations régionales dans les affaires qui touchent au maintien de la paix et de la sécurité internationales fait partie intégrante de la sécurité collective prévue dans la Charte des Nations Unies.

26. Au cours de l'année 2007, 68 millions de dollars du budget de la MINUS furent utilisés pour couvrir les coûts du dispositif d'appui.

Cette formulation étonne à plus d'un titre. Tout d'abord, elle réunit dans un même paragraphe deux informations de nature très différente. La première a trait au partage des responsabilités entre l'ONU et l'UA tandis que la seconde établit la légitimité de la coopération entre les deux institutions dans le cadre de la sécurité collective prévue par la Charte. La deuxième curiosité de ce paragraphe réside dans la présence de dispositions opérationnelles – «la fourniture de structures d'appui, de commandement et de contrôle» – dans un paragraphe préliminaire alors même que la décision de créer la MINUAD n'interviendra que trois pages plus loin, au premier paragraphe opérant de la résolution. Sachant que la formulation des résolutions du Conseil fait l'objet de discussions serrées, ces particularités ne doivent rien au hasard. Le Conseil, en se fondant sur la Charte, entend établir de la sorte la légitimité du dispositif retenu pour l'opération hybride et justifie par là le rôle central de l'ONU en matière de commandement et de contrôle. Il s'agit donc d'un paragraphe clé qui ancre dans la résolution les deux apports essentiels de l'ONU au sein du dispositif hybride, à savoir la légalité internationale et la capacité opérationnelle.

Dans le cas particulier du Darfour, on l'a vu, la légalité internationale n'apporte pas la légitimité locale. Le septième paragraphe préliminaire va dès lors y pourvoir en «rappelant l'Accord d'Addis-Abeba selon lequel l'opération hybride devrait avoir un caractère essentiellement africain et les effectifs nécessaires devraient, dans la mesure du possible, être fournis par les pays d'Afrique».

Sur les vingt-cinq paragraphes opérants de la résolution 1769, un seul, le septième, est spécifiquement consacré au caractère hybride de l'opération. Il stipule

qu'il y aura unité de commandement et de contrôle, ce qui, conformément aux principes fondamentaux du maintien de la paix, suppose une chaîne de commandement unique, [le Conseil de sécurité] décide aussi que les structures d'appui, de commandement et de contrôle de l'opération hybride seront fournies par l'ONU et, dans ce contexte, rappelle les conclusions de la consultation de haut niveau sur la situation au Darfour tenue le 16 novembre à Addis-Abeba.

Ce paragraphe lève toute ambiguïté sur le partage des tâches entre l'UA et l'ONU. La responsabilité opérationnelle sera onusienne et les procédures entre le DOMP et la MINUAD ne s'écarteront pas des pratiques habituelles de l'ONU. Sur le terrain, rien ne permettra de différencier la MINUAD des autres opérations de maintien de la paix conduite par l'ONU. Un employé civil de l'ONU ou un officier qui se verrait muté vers la MINUAD ne percevrait aucune différence notable puisque «la direction générale de l'opération

sera assurée conformément à la pratique établie et aux règles et principes de l'ONU»²⁷.

Ces clarifications opérées, le Conseil était en mesure d'assigner au DOMP un calendrier de déploiement très ambitieux. Le cinquième paragraphe opérant de la résolution 1769 décide dès lors que :

- a) En octobre 2007 au plus tard, la MINUAD devra se doter de capacités opérationnelles initiales à son siège, notamment des structures d'administration, de commandement et de contrôle [...], et devra mettre en place les arrangements financiers nécessaires pour couvrir les dépenses afférentes à tous les personnels affectés à la MUAS;
- b) En octobre 2007, la MINUAD devra finir de se préparer à assumer le commandement opérationnel des dispositifs d'appui initial et du personnel actuellement affecté à la MUAS [...];
- c) Dès que possible et le 31 décembre 2007 au plus tard, la MINUAD [...] prendra le relais de la MUAS...

Les défis de l'hybridité

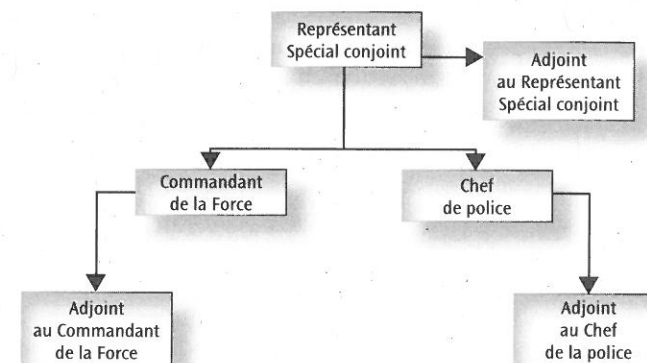
La structure de la MINUAD résulte d'un compromis entre les impératifs d'efficacité, d'une part, et de légitimité locale d'autre part. L'efficacité de l'opération requerrait que la responsabilité opérationnelle incombe entièrement à l'ONU et que soit garantie l'unité de commandement et de contrôle, tandis que sa légitimité aux yeux du gouvernement hôte requerrait qu'elle démontre son caractère essentiellement africain. Le résultat obtenu est donc logiquement celui d'une opération très semblable aux autres opérations de l'ONU mais dont les structures non opérationnelles ont été «africanisées».

Dès décembre 2006, soit bien avant la phase de déploiement, le Comité tripartite qui réunit l'ONU, l'UA et le gouvernement soudanais a joué un rôle décisif. C'est dans ce cadre que l'essentiel des objections soudanaises à la présence de l'ONU au Darfour ont progressivement pu être levées. C'est là aussi que, plus tard, de patientes discussions ont permis d'atténuer graduellement les multiples obstructions au déploiement du personnel et de l'équipement de la MINUAD. Certes, le Comité tripartite ne fait-il pas partie de la MINUAD en tant que telle mais il représente sans doute le dispositif conjoint UA/ONU qui s'est révélé le plus utile et le plus efficace.

S'agissant de la Mission elle-même, c'est aux étages politiques et stratégiques de l'opération qu'apparaissent les traits caractéristiques de son carac-

27. Organisation des Nations unies, *Rapport du Secrétaire général et du Président de la Commission de l'Union africaine sur l'opération hybride au Darfour*, S/2007/307, 5 juin 2007, p. 17.

Schéma 1
Fonctions faisant l'objet d'une nomination conjointe UE/ONU

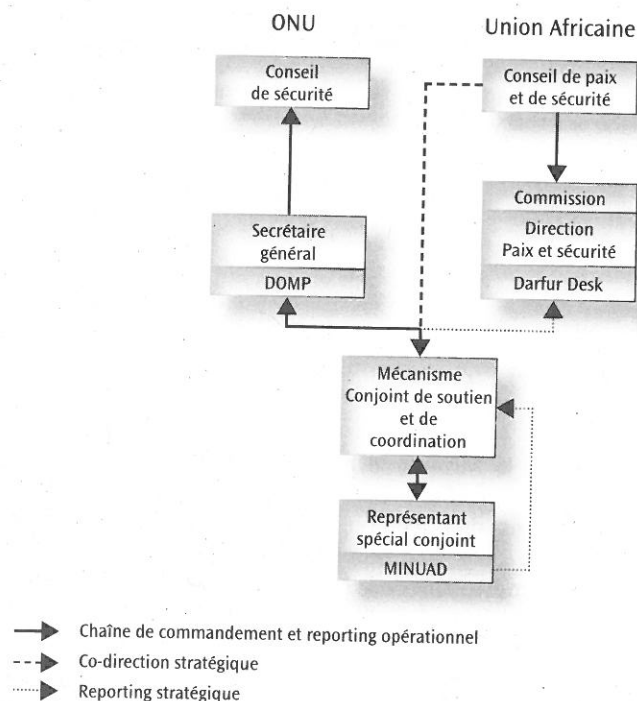


rière conjoint. À la tête de la Mission, le représentant spécial conjoint de l'UA et de l'ONU pour le Darfour est nommé conjointement par les deux organisations. Le numéro deux de la Mission, l'adjoint au représentant spécial conjoint, fait lui aussi l'objet d'une nomination conjointe par les deux organisations, de même que le commandant de la Force, le chef de la police et leurs adjoints respectifs. Lors des pourparlers avec le gouvernement soudanais, il fut en outre convenu que ces hauts responsables seraient des Africains.

Les dirigeants précités devaient faire rapport au président de la Commission de l'Union africaine et au secrétaire général par l'intermédiaire du commissaire à la paix et à la sécurité de l'UA et du secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix, respectivement. Ce rapportage parallèle constitue sans doute l'une des principales originalités – mais aussi l'une des principales difficultés – liées au caractère hybride de l'opération. Rappelons en effet que les aspects opérationnels sont de la responsabilité exclusive de l'ONU. Par conséquent, en la matière, la Mission ne rapporte qu'au secrétaire général de l'ONU par l'intermédiaire du DOMP. Et, bien entendu, elle ne reçoit d'instructions opérationnelles que de New York. Le double rapportage ne concerne par conséquent que les seuls aspects stratégiques de la Mission, c'est-à-dire les objectifs généraux tels qu'ils ont été définis dans le mandat qui lui a été attribué conjointement par les deux organisations.

Au quotidien, on imagine la perplexité des responsables de la MINUAD lorsqu'il leur faut discerner ce qui relève du stratégique et de l'opérationnel dans le flot continu d'informations qui transite par le quartier général de la

Schéma 2
La structure hybride décidée à Addis-Abeba



Mission à El Fasher. L'urgence et les réflexes onusiens aidant, l'on conçoit aisément que la pratique tende alors à privilégier le rapport vers le seul DOMP. C'est précisément pour prévenir ce risque que les accords d'Addis-Abeba avaient prévu la mise en place d'une structure conjointe dénommée Mécanisme conjoint de soutien et de coordination (JSCM) (voir schéma n° 2).

Partie intégrante de l'organigramme de la MINUAD, le JSCM aurait dû être mis en place au siège de l'UA dès la phase initiale de déploiement de l'opération hybride. Les problèmes colossaux rencontrés au Darfour même ont manifestement eu pour conséquence de reléguer au second plan la question du mécanisme conjoint de sorte que, lorsque celui-ci fut effectivement doté du personnel requis, la MINUAD fonctionnait déjà depuis de longs mois.

Difficile dès lors pour le JSCM de trouver sa place, d'autant que les bases sur lesquelles revendiquer un rôle significatif dans l'organigramme de la Mission manquent de consistance. Si la résolution 1769 affirme bien le caractère hybride de la MINUAD, elle renvoie au rapport précité du secrétaire général pour ce qui est des modalités pratiques. Il faut ensuite une lecture minutieuse des trente-deux pages dudit document pour y localiser les deux seules lignes consacrées au mécanisme d'appui :

[...] Pour faire en sorte que l'opération fonctionne convenablement, un mécanisme d'appui et de coordination commun doté d'un personnel qui lui sera propre sera mis en place à Addis-Abeba²⁸.

L'établissement du mécanisme conjoint manquait donc de tout ce qui lui aurait été nécessaire pour réussir : un échéancier précis, des compétences claires et un personnel adéquat. Le JSCM occupe donc *de facto* une position marginale dans la structure de commandement, de contrôle et de rapportage de la MINUAD (voir schéma n° 3, p. 56).

On comprend dès lors que, dès le mois de février 2008, deux mois après le passage de témoin entre la MUAS et la MINUAD, le CPS de l'UA juge nécessaire d'encourager « la coopération entre la Commission de l'UA et le Secrétariat général des NU [et les invite] à renforcer d'urgence les mécanismes institutionnels prévus à cet effet, en particulier [...] le Mécanisme conjoint de soutien et de coordination (JSCM)²⁹. »

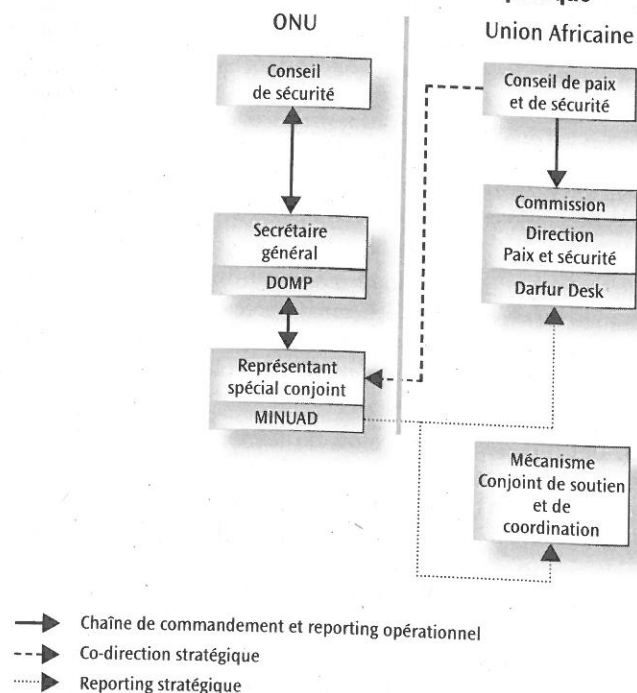
En l'absence d'un JSCM à même de jouer son rôle³⁰, le risque est réel de voir progressivement l'UA privée des informations nécessaires pour assurer la codirection politique et stratégique de la MINUAD. Cette lacune porte d'autant plus à conséquence que, dans le cas d'espèce, le partenariat inter-institutionnel est d'une asymétrie flagrante. Entre le DOMP de l'ONU et le Département paix et sécurité (DPS) de la Commission de l'UA, la disproportion de moyens financiers, techniques et humains est telle qu'il est difficile de concevoir qu'un partenariat équilibré puisse s'établir entre les deux institutions. Circonstance aggravante, le DPS voit ses maigres moyens de plus en plus absorbés par la gestion de la Mission de l'UA en Somalie (AMI-SOM). Depuis que la perspective d'une relève de l'ONU s'est éloignée, l'UA

28. Organisation des Nations Unies, *Rapport du Secrétaire général et du Président de la Commission de l'Union africaine sur l'opération hybride au Darfour*, S/2007/307, 5 juin 2007, p. 17.

29. Conseil de paix et de sécurité, 112^e réunion, 28 février 2008, Addis-Abeba, Éthiopie, PSC/PR/Comm(CXII).

30. En mai 2009, l'embryon de JSCM se trouvait toujours dans des locaux provisoires situés dans la banlieue d'Addis-Abeba, très loin du siège de l'UA. Le fonctionnaire nommé par l'ONU pour en assurer la direction venait à peine d'arriver dans la capitale éthiopienne.

Schéma 3
La structure hybride en pratique



redouble d'effort pour éviter le désastre que pourrait entraîner l'échec de l'opération. En conséquence, l'UA manque à la fois d'énergie politique et de ressources institutionnelles pour corriger le déséquilibre au sein du partenariat de la MINUAD.

Du coup, au sein du DPS de l'UA, c'est le modeste Darfour Desk qui s'efforce d'obtenir les informations nécessaires depuis ses bureaux d'Addis-Abeba. Constitué de trois personnes seulement, il occupe deux pièces dans un immeuble situé à quelques centaines de mètres du siège de l'UA et n'est donc pas physiquement intégré au DPS.

Conclusion

Selon le dictionnaire *Robert*, le qualificatif «hybride» désigne une chose «qui participe de deux ou plusieurs ensembles, genres, styles³¹». En ce sens précis, la MINUAD est-elle véritablement hybride? On ne peut répondre affirmativement à cette interrogation que si l'on considère comme primordiale la dualité des institutions génitrices. L'hybridité de la Mission serait alors inscrite dans ses gènes du seul fait qu'elle procède de décisions politiques émanant de deux entités distinctes, l'UA et l'ONU. Cette réponse apparaît peu satisfaisante, car elle néglige une dimension essentielle de l'hybridité : son caractère objectivable. On ne peut dire qu'une chose est hybride si l'on ne peut y identifier les traits caractéristiques de deux ou plusieurs ensembles, genres ou styles. Il ne suffit donc pas qu'une opération soit décidée conjointement par deux organisations pour qu'elle soit hybride. Encore faut-il que l'opération considérée présente des traits caractéristiques, des signes extérieurs visibles, des manières de faire qui soient propres tantôt à l'une, tantôt à l'autre de ces institutions. Certes, le sommet de la hiérarchie de la MINUAD fait l'objet d'une désignation concertée entre l'UA et l'ONU et rapporte à chacune d'entre elles mais, on l'a vu, elle travaille sous l'autorité du DOMP et selon les procédures de l'ONU. En réalité, pour les membres de la MINUAD, le caractère hybride de la Mission ne modifie en rien la façon dont ils effectuent leurs tâches quotidiennes.

La MINUAD n'a que deux ans d'existence et rien n'indique qu'elle pourra se retirer du Darfour avant de nombreuses années. Il est donc beaucoup trop tôt pour tirer des conclusions définitives sur cette forme nouvelle de coopération interinstitutionnelle dans le domaine des opérations de paix. De surcroît, les modalités du partenariat vont sans doute évoluer avec le temps.

À cet égard, un détail semble être passé inaperçu lors du renouvellement du mandat de la MINUAD, en juillet 2009. Le 21 de ce mois, le CPS de l'UA décide de prolonger d'un an le mandat de la MINUAD qui vient à échéance le 31 et invite le Conseil de sécurité à faire de même. Le 30 juillet, le Conseil adopte la résolution 1881 par laquelle il prolonge le mandat la MINUAD pour douze mois. Cette résolution de quatre pages comporte onze paragraphes préliminaires et seize paragraphes opérants. Un seul d'entre eux évoque le rôle de l'UA. Il s'agit du septième paragraphe opérant, sans doute l'un des plus courts jamais rédigé par le Conseil. Il fait moins d'une ligne : «Se félicitant du rôle important de l'Union africaine.» Un tel laconisme est stupéfiant. On s'attend en effet à trouver au moins deux paragraphes préliminaires et un paragraphe opérant consacrés au caractère hybride de l'opération. Le

31. *Le Nouveau Petit Robert de la langue française*, 2007, p. 1259.

premier, assez bref, prendrait note de la décision de renouvellement prise par le CPS de l'UA. Il n'y en a nulle trace. Le second paragraphe préliminaire manquant aurait dû quant à lui évoquer le partenariat avec l'UA et souligner son intérêt. Enfin, un paragraphe opérant aurait pu souligner la nécessité de renforcer les mécanismes conjoints. On les cherche en vain. Si l'on admet que ce qu'écrit ou n'écrit pas le Conseil de sécurité ne relève jamais du hasard, plusieurs questions se posent. Le Conseil de sécurité croit-il en l'hybridité de la MINUAD ou ce concept n'était-il qu'un cheval de Troie destiné à introduire l'ONU au Darfour en dépit de l'opposition de Khartoum ? Les divergences entre le Conseil et l'UA sur l'opportunité des poursuites de la Cour pénale internationale à l'encontre du président soudanais ont-elles à ce point affecté leur relation ? L'avenir le dira.

Une véritable codirection stratégique de l'opération par le Conseil de sécurité et le CPS aurait peut-être été possible si deux conditions avaient pu être remplies : d'une part une puissante volonté politique partagée par les deux institutions partenaires et, d'autre part, un mécanisme d'appui conjoint solide et opérationnel dès le début de l'opération. Possible en théorie, un tel dispositif aurait certes permis à la MINUAD de mériter le qualificatif «hybride», mais eût-il été efficace ? L'unité de commandement et de contrôle est un facteur essentiel d'efficacité qui ne concerne pas uniquement le niveau opérationnel. Or, une véritable codirection stratégique induit une discontinuité entre le niveau opérationnel – où la chaîne de commandement et de contrôle est unique – et le niveau stratégique où la notion même de codirection suppose une double ligne de commandement. Par conséquent, si la MINUAD ne présente pas les traits d'une hybridité pourtant mentionnée dans son acte de naissance, il y a sans doute davantage matière à s'en réjouir qu'à le regretter.